

A SOBERANIA ESTATAL FRENTE AO CONTROLE MIGRATÓRIO NA UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE DA SECURITIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO NO CASO HÚNGARO SOB A ÉGIDE DO PRINCÍPIO DA SUPRANACIONALIDADE

Maria Fernanda Mendonça Carvalho¹

Marcelo Maurício da Silva²

RESUMO

Em que medida a securitização da migração na Hungria afronta o princípio da supranacionalidade do direito comunitário europeu? Esta pesquisa, classificada como um Estudo de Caso, parte do método dedutivo, da análise documental institucional e da análise de jurisprudência para compreender os reflexos da securitização da migração da Hungria no cumprimento do direito comunitário da UE, com especial ênfase no princípio da supranacionalidade. Como objetivos específicos, tem-se: (I) Compreender o fenômeno das redes migratórias sob o ponto de vista da segurança humana e da securitização; (II) Discutir acerca da influência do neofuncionalismo e do intergovernamentalismo na história da formação do direito comunitário europeu; e (III) Entender as condenações húngaras pelo TJUE sob a óptica do princípio da supranacionalidade. Desta investigação, resulta que a teoria da segurança humana influenciou na criação de normas no âmbito regional europeu, enquanto que o processo de securitização conduziu a adoção de políticas mais severas na Hungria. Assim, atesta-se que, na prática, a relativização do pilar da supranacionalidade acarreta em condenações pela Corte Europeia, as quais têm impacto limitado na resolução da problemática.

Palavras-chave: Migrações. Irregulares. Soberania. Tribunal de Justiça da União Europeia. Supranacionalidade. Securitização.

¹ Acadêmica do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (Uni-RN). E-mail: nandamf2004@gmail.com; 2021a036989@unirn.edu.br.

² Professor Doutor Orientador do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (Uni-RN). E-mail: marcelomauricio@unirn.edu.br.

**STATE SOVEREIGNTY AND MIGRATION CONTROL IN THE EUROPEAN UNION:
AN ANALYSIS OF THE SECURITIZATION OF MIGRATION IN THE HUNGARIAN CASE
UNDER THE AEGIS OF THE PRINCIPLE OF SUPRANATIONALITY**

ABSTRACT

To what extent does the securitization of migration in Hungary affront the principle of supranationality of European Community law? This research, classified as a case study, uses the deductive method, institutional documentary analysis and case law analysis to understand the effects of the securitization of migration from Hungary on compliance with EU law, with special emphasis on the principle of supranationality. The specific objectives are: (I) to understand the phenomenon of migratory networks from the point of view of human security and securitization; (II) to discuss the influence of neofunctionalism and intergovernmentalism in the history of the formation of European community law; and (III) to understand the Hungarian convictions by the CJEU on the application of the principle of supranationality. This research shows that the theory of human security influenced the creation of norms at the European regional level, while the process of securitization led to the adoption of harsher policies in Hungary. This shows that, in practice, the relativization of the supranationality pillar leads to condemnations by the European Court, which have a limited impact on resolving the problem.

Keywords: Irregular Migrations. Sovereignty. Court of Justice of the European Union. Supranationality. Securitization.

1 INTRODUÇÃO

Desde o início do século XX, as recorrentes crises migratórias consagraram a adoção da teoria objetivista do Direito Internacional Público, de maneira a relativizar o elemento da soberania estatal em prol da garantia de direitos fundamentais. No entanto, movimentos internos nos países europeus têm elevado os estrangeiros ao patamar de ameaça nacional, fato esse que cria um impasse na plena aplicação das

normas internacionais. Dessa forma, a presente pesquisa parte da seguinte pergunta: Em que medida a securitização da migração na Hungria afronta o princípio da supranacionalidade do direito comunitário europeu?

A escolha da temática migratória se justifica pela alta relevância do assunto, dado que, no século XXI, tem-se vislumbrado um aumento exponencial do número de pedidos de asilo e da entrada de estrangeiros de forma irregular, o que resulta, primordialmente, do proporcional crescimento do número de conflitos armados e das crises ambientais, que compelem seus nacionais a buscarem melhores condições de vida em outro país. Optou-se, igualmente, por estudar-se a questão da migração na União Europeia por ser a Organização Internacional que mais tem recebido tais pessoas e com uma política de controle de fronteiras capaz de influenciar na adoção de legislações migratórias similares em outros países fora do bloco. Ainda, preferiu-se abordar o caso específico da Hungria, dado que é um Estado que ingressou na instituição há relativamente pouco tempo, apresentado posicionamentos, muitas vezes, contrários aos defendidos pelo bloco, sendo, portanto, relevante analisar como essas diferenças na percepção do fenômeno migratório refletem na obediência aos pilares do direito comunitário europeu.

Dessa forma, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar em que medida a securitização da migração na Hungria afronta o princípio da supranacionalidade do direito comunitário europeu. Como objetivos específicos, tem-se: (I) Compreender o fenômeno das redes migratórias sob o ponto de vista da segurança humana e da securitização; (II) Discutir acerca da influência do neofuncionalismo e do intergovernamentalismo na história da formação do direito comunitário europeu; e (III) Entender as condenações húngaras pelo TJUE sob a óptica do princípio da supranacionalidade.

Com o fito de atingir tais metas, este trabalho se configura como um Estudo de Caso que parte do método dedutivo. Entretanto, o cerne da presente pesquisa qualitativa consiste na triangulação metodológica, visando enriquecer as fontes de evidência e atribuir maior validade aos resultados alcançados (Figaro, 2014). Dessa forma, utiliza-se uma combinação de três metodologias que se baseiam em fontes primárias: a análise documental institucional, a análise de jurisprudência e a dogmática jurídica. Com a análise documental institucional, procura-se melhor examinar documentos escritos e compilados na ocasião pelos próprios autores-entidades

(Marconi; Lakatos, 2003), que, nesse caso, são os órgãos da União Europeia. Assim, serão estudados os Tratados da União e as Diretivas relativas ao direito migratório, disponibilizados em seus *sites* oficiais. Com a análise de jurisprudência, serão melhor destrinchados os entendimentos fixados pela Corte Europeia nas condenações da Hungria para compreender o fenômeno investigado.

Nesse sentido, o artigo se organiza em três seções. Na primeira delas, serão debatidas duas diferentes perspectivas acerca das redes migratórias, quais sejam, a segurança humana e a securitização, ressaltando-se os momentos de maior influência de cada uma delas no Direito Internacional Público e no âmbito da União Europeia. Na segunda seção, traçar-se-á a trajetória histórica do processo de integração regional europeu, de modo a identificar o princípio da supranacionalidade como a maior expressão do direito comunitário europeu, além de tratar a respeito do seu funcionamento. Por fim, a terceira seção visa contrapor a legislação da UE e a legislação húngara sobre migrações irregulares e asilo, de maneira a analisar as condenações desse país pela Corte Europeia sob a ótica da supranacionalidade.

2 REDES MIGRATÓRIAS NA UNIÃO EUROPEIA: DA SEGURANÇA HUMANA À SECURITIZAÇÃO

Os movimentos migratórios compreendem um fenômeno social de grande complexidade que, embora antigo, renova-se constantemente de acordo com o contexto histórico-cultural em que se insere, conferindo-lhe caráter multifacetado (Mangueira *et al.*, 2019; Ferreira, 2021). Em razão da pluralidade de fatores causais dos fluxos migratórios ao longo do tempo, vê-se a necessidade de reestruturação das políticas públicas de acolhimento e de segurança nos países de destino.

Sob esse viés, a globalização se apresenta como um ponto de inflexão na conjuntura contemporânea das migrações, de modo a não mais ser possível falar em “migrações internacionais”, sendo mais adequada a terminologia “migrações transnacionais”. Anteriormente às revoluções na comunicação e no transporte, era inviável ao migrante que ele mantivesse seus laços sociais com o seu local de origem, fato esse que o compelia a mitigar — ou, até mesmo, abandonar — seus costumes e suas relações afetivas, com a sua conseqüente assimilação pelo país de destino. Contudo, esse cenário se transforma com a modernização dos meios de locomoção e de

transmissão de informações, processo esse cujo fator humano culmina na figura do “transmigrante”, que consegue levar sua bagagem cultural para sua destinação, de maneira a transcender as fronteiras do Estado nacional (Sobrinho; Sirianni; Piffer, 2014).

Com o redesenho das fronteiras globais no final do século XX e a mudança de foco do conflito Leste-Oeste para questões de desenvolvimento Norte-Sul, surgem, analogamente, disputas a nível doméstico em diversas regiões do mundo, o que, conseqüentemente, acarretou em um aumento em massa tanto de migrações voluntárias quanto de migrações involuntárias³ (Betts; Loescher, 2011), muitas delas destinadas aos países da União Europeia (UE) em razão da proximidade geográfica⁴ e do *status* de desenvolvimento e industrialização. Assim, se, por um lado, algumas pessoas atravessam fronteiras com a finalidade de buscar ativamente por oportunidades de emprego e de melhoria de qualidade de vida, outras visam a sua sobrevivência em face de perseguições, desastres ambientais e confrontos armados através da solicitação de refúgio (Mangueira *et al.*, 2019).

Com o fim da Guerra Fria, a década de 1990 tornou-se palco para a renovação das teorias que visam explicar a segurança do sistema internacional, em face da já percebida obsolescência dos aportes tradicionais. Nesse sentido, nota-se que uma concepção westfaliana⁵ voltada tão somente para a manutenção da soberania dos Estados não era mais capaz de analisar satisfatoriamente aquela conjuntura, já que, com a intensificação da globalização, agravaram-se as questões de cunho transnacional, de modo a inviabilizar a sua razoável resolução através de esforços somente a nível nacional (Vietti; Scribner, 2013). É, pois, nesse lapso temporal que abordagens focadas no ser humano ganham especial destaque.

Nesse contexto, a chegada dos transmigrantes aos países da UE impulsionou a adoção de medidas que considerassem seu multiculturalismo, de modo a promover sua integração ao continente. Assim, surge a responsabilidade dos Estados-membros em

³ Em que pese a tradicionalidade da classificação entre “migração voluntária” e “migração involuntária”, há autores que argumentam pela inaplicabilidade dessa distinção na conjuntura atual do sistema internacional, dado que o subdesenvolvimento dos Estados gera inseguranças crônicas à sua população, não sendo necessária a existência de perseguição direta para que a figura da pessoa humana seja compelida a migrar como *ultima ratio* (Vietti; Scribner, 2013).

⁴ Na década de 1990, ocorreram diversos conflitos intraestatais na região dos Bálcãs, do Cáucaso e da África Subsaariana, razão pela qual os países da UE eram os mais visados para os refugiados (Betts; Loescher, 2011).

⁵ A “Paz de Westfália” — evento que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos em 1648 — é considerada um marco para as Relações Internacionais em razão do surgimento do Estado-nação, modelo esse cujo maior enfoque é a sua própria sobrevivência em meio à anarquia sistêmica, pautada nos princípios da soberania, da não ingerência e da territorialização da segurança (Vietti; Scribner, 2013).

acolhê-los em suas instituições sociais, bem como de respeitar os valores e crenças com eles trazidos, reconhecendo-os como sujeitos de direitos e deveres tais quais os cidadãos nacionais. Portanto, é imprescindível que haja adaptações recíprocas dos Estados, das Organizações Internacionais (OIs), dos transmigrantes e da sociedade de destino, cuja finalidade principal é a viabilização da convivência múltipla (Sobrinho, Sirianni e Piffer, 2014).

Sendo assim, a presente seção tem o objetivo de analisar a evolução da percepção das redes migratórias na UE, passando, inicialmente, pela segurança humana, até a securitização desse fenômeno, buscando, pois, investigar padrões entre essas condutas tão opostas, mas que convivem há décadas na OI.

O conceito de “segurança humana” aparece, pela primeira vez, em 1994 no Relatório de Desenvolvimento Humano⁶ (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o qual a descreve como uma abordagem centrada no indivíduo, englobando uma preocupação universal concernente a ameaças crônicas que afetam as oportunidades de escolha e o modo de viver das pessoas, de maneira a assegurar que essas condições não serão drasticamente subvertidas a qualquer momento (UNDP, 1994). Dessa forma, há dois componentes indissociáveis dessa abordagem, quais sejam, a “liberdade do medo” (*freedom from fear*) e a “liberdade de necessidades” (*freedom from want*), de modo com que a aplicação prática desses princípios norteadores promoveriam a criação de um ambiente propício ao desenvolvimento dos indivíduos (Ferreira, 2021).

Apesar de aproximar-se em nomenclatura e em conteúdo, a segurança humana não deve ser confundida com a ideia de desenvolvimento humano, que constitui um conceito mais amplo acerca do modo como a ampliação do espectro de escolhas da população influencia no crescimento econômico igualitário de um dado país (UNDP, 1994; Rocha, 2017). Ainda, ressalta-se que a segurança humana guarda uma relação intrínseca com os direitos humanos — muito embora essas expressões também não sejam sinônimos —, já que a segurança pode ser percebida como um direito humano por si só, equivalendo, na concepção de alguns autores, como um direito fundamental de “grau 0”, precedendo, até mesmo, as três primeiras dimensões de direitos fundamentais (Rocha, 2017).

⁶ É interessante notar que o RDH não possui o envolvimento direto dos Estados-membros do sistema ONU na sua elaboração, razão pela qual os acadêmicos que o engendram gozam de certo grau de autonomia editorial (Rocha, 2017).

Assim, a segurança humana identifica os direitos que estão em risco em uma dada situação com a finalidade de libertar as pessoas envolvidas da sensação de insegurança crônica, funcionando, pois, como uma figura meta-legal, que ajuda a moldar as premissas básicas de um sistema jurídico (Estrada-Tanck, 2016). Por outro lado, os direitos humanos detêm caráter normativo mais acentuado, de modo a colocar o Estado nacional na posição de assegurador dessas garantias, seja de maneira individual ou em OIs (Rocha, 2017). Nesse prisma, é possível perceber que a segurança humana influencia na elaboração de normas de *jus cogens*⁷, de caráter inderrogável e oponível *erga omnes* (Estrada-Tanck, 2016), materializadas nas regras de direitos humanos, como no caso dos arts. 3º e 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que versam, respectivamente, sobre o direito à segurança pessoal e o direito de asilo. Verifica-se, pois, a complementaridade prática dessas duas perspectivas no Direito Internacional Público.

No entanto, o conceito de segurança humana não permaneceu inerte ao longo dos anos, sofrendo significativas alterações na primeira década do século XXI, período no qual se retomaram os debates acerca da definição originalmente estabelecida em 1994. O segundo grande momento de aplicabilidade da segurança humana — identificado entre 2001 e 2003 — cunhou a ideia de “Responsabilidade de Proteger”, conferindo maior enfoque à “liberdade do medo” (*freedom from fear*), com vistas a sopesar a atenção dada ao indivíduo e à soberania estatal. Trata-se de uma visão mais restritiva que engloba tão somente ameaças à integridade física (Rocha, 2017). Aqui, percebe-se uma curta fase na qual a segurança humana não foi capaz de remodelar a agenda tradicional de segurança, pelo contrário, tornou-se instrumento desta, consistindo em um reforço do *status quo* de países do norte global para justificar as diversas intervenções humanitárias ocorridas naquele período, disfarçado sob uma falsa ideia de altruísmo (Cepik, 2001; Rocha, 2017).

Por fim, um terceiro e último estágio surge em 2004 e se mantém até os dias atuais, sendo caracterizado pela inexistência de um conceito único de segurança humana. Todavia, em linhas gerais, este momento se concentra no binômio desenvolvimento-proteção, o qual serve de ponto de partida para a formulação de

⁷ Norma de *jus cogens* — ou norma imperativa de Direito Internacional Geral — “é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional Geral da mesma natureza” (Brasil, 2009, Parte V, Seção 2, art. 53).

agenda e estrutura política com o objetivo de evitar conflitos e assegurar o bem-estar da pessoa humana (Rocha, 2017). Essa fase inspirou reformas nas diretrizes de certas OIs — em especial, a UE — e na orientação de alguns regimes internacionais — como o regime migratório, especialmente, no que tange ao sistema de refúgio e ao tratamento de migrantes irregulares.

Partindo dessa premissa, torna-se evidente que a questão migratória em muito se beneficia de um olhar através da segurança humana, a qual é capaz de identificar e enfatizar fatores que impulsionam a insurgência de correntes migratórias, de modo com que os Estados possam solucionar essas vulnerabilidades de maneira preventiva (Ferreira, 2021; Vietti; Scribner, 2013). Ademais, uma abordagem oriunda da segurança humana também possibilita que os direitos humanos dos migrantes sejam assegurados nos países de destino, promovendo-se um ambiente seguro por meio de um controle de fronteiras eficaz que protege os indivíduos de ameaças naturais e do crime organizado — a citar o contrabando e o tráfico (Bilgic; Gasper; Wilcock, 2020).

Tomando como referencial a realidade da UE, tem-se que ela já passou por três grandes ondas migratórias, tendo a primeira ocorrido na década de 1990 — cujo país mais impactado foi a Itália, com um aumento de 60% de sua população estrangeira (Mangueira *et al.*, 2019) —, a segunda, em 2011, e a terceira, entre 2014 e 2019 (Bilgic; Gasper; Wilcock, 2020; Krotký; Kaniok, 2021). Uma vez que se trata de um fenômeno transnacional, surgiu a necessidade de se implantar uma governança regional das migrações dentro da OI, adotando-se uma gestão de cunho mais liberal e humanitário, com vistas a assegurar o atendimento de necessidades tanto dos cidadãos do bloco quanto dos migrantes. Assim, é caracterizada pelo equilíbrio entre incentivos e controle, para preservar a integridade dos envolvidos e garantir a capacidade financeira dos Estados de destino (Ferreira, 2021).

Essa tendência da UE em lidar com as redes migratórias a partir de um olhar da segurança humana também é constatada nos atos de fala dos membros do Parlamento Europeu: entre os anos de 2014 e 2019, 62,3% dos discursos proferidos em sessões oficiais convergiam com os ideais preconizados pela segurança humana, especialmente, nos debates acerca da migração irregular (Krotký; Kaniok, 2021, p. 10). Dessa forma, há uma tendência geral em se considerar que a devida proteção aos migrantes só pode ser oferecida por meio do estabelecimento e do reforço da aplicação de normas jurídicas, as quais servem como uma maneira de resguardar os direitos de

toda uma população — principalmente, dos mais vulneráveis, aqui representados pelos migrantes irregulares — e, simultaneamente, mitigar os riscos do surgimento de uma nova crise (Krotký; Kaniok, 2021).

Conforme comentado alhures, a década de 1990 foi um marco para o desenvolvimento de novas abordagens em matéria de segurança internacional, especialmente, focadas no indivíduo. Dessa forma, paralelamente ao surgimento do conceito de segurança humana, a Escola de Copenhague começa a ganhar espaço no âmbito acadêmico, cujos principais precursores são Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde (1998). Enfatizando a concepção discursiva dos estudos securitários, tal vertente considera a própria sociedade como seu cerne, contudo, sem abandonar completamente a importância do Estado Nacional.

Uma das principais preocupações da Escola de Copenhague diz respeito à análise dos atos de fala, os quais se manifestam majoritariamente através dos discursos, pois eles são responsáveis por definir os contornos de uma ameaça nacional. A partir dessa base, tem-se a elaboração de um conceito-chave dessa teoria, qual seja, a “securitização”, que se configura como a elevação de algo ou alguém — que, aqui, deve ser entendido como o “objeto securitizado” — à categoria de ameaça iminente à segurança estatal⁸, com a consequente legitimação do uso de força extraordinária para mitigá-la (Waever, 1998). Esse processo é feito através dos atos de discurso proferidos por figuras de notória autoridade e poder de influência, denominados “agentes securitizadores”, os quais objetivam convencer a população de que determinado assunto prejudica o seu bem-estar.

A partir dessa definição, é possível notar um aspecto relevante da securitização: os escritos da Escola de Copenhague foram profundamente influenciados pelos aportes construtivistas das relações internacionais, já que se baseia nas construções sociais para a elaboração da ideia de “inimigo”, deixando a materialidade em segundo plano. Trata-se de uma teoria de cunho constitutivo, não buscando explicar relações de causa e consequência, mas sim de atribuição de valores aos objetos securitizados a partir das ideias (Buzan; Waever; Wilde, 1998).

Outro conceito importante extraído da citada obra é o de “segurança societal”, que constitui um dos *frameworks* de análise da segurança internacional. Assim, diz

⁸ Dentro do âmbito do Direito Internacional Público, percebe-se que os conceitos de “segurança nacional” e “segurança estatal” se confundem, já que se trata de condição *sine qua non* para a manutenção da soberania de um país e, portanto, de sua existência em meio à anarquia do sistema internacional (Cepik, 2001).

respeito à identidade e à autopercepção do indivíduo como pertencente a uma dada comunidade, o que impõe uma postura essencialmente defensiva à sociedade para que mantenha a sua coesão social (Reis; Brancante, 2009).

Ambas as percepções descritas nos parágrafos anteriores se complementam, podendo ser aplicadas à questão migratória, já que os periódicos aumentos de seu fluxo — notadamente, nas duas primeiras décadas do século XXI — provocaram, tangencialmente, o declínio do padrão de vida e da perspectiva de empregabilidade em vários países da UE, o que tornou o cenário propício para a securitização da migração (Bilgic; Gasper; Wilcock, 2020). Dessa maneira, a figura do transmigrante é frequentemente associada à concepção de “estranho”, que, com a extensa bagagem cultural que carrega consigo, implicaria, por si só, uma ameaça aos valores da sociedade em que está ingressando (Sobrinho; Sirianni; Piffer, 2014). A securitização da migração também ressoa no domínio do direito penal doméstico de um Estado — sofrendo inspirações da teoria do Direito Penal do Inimigo — com a chamada “crimigração”, fenômeno esse que vincula a pessoa do migrante à criminalidade. Assim, verifica-se a transferência da violação — ainda que mínima ou meramente burocrática — de leis migratórias do âmbito administrativo para o âmbito penal, de modo a possibilitar a aplicação de sanções mais severas, com o consequente desestímulo à migração (Alves; Rosa, 2021). Tal prática exemplifica a inserção sutil e gradual das políticas de exceção advindas da construção da figura do migrante como “inimigo” dentro da institucionalidade e da legitimidade do sistema jurídico de um país.

Os atos de fala que visam securitizar as migrações irregulares se baseiam em uma falsa relação de causalidade entre a entrada de estrangeiros e o aumento da criminalidade, buscando, dessa forma, legitimar a implementação de um controle fronteiriço robusto (Charotte, 2024). Todavia, constata-se que a securitização da migração é uma via de mão dupla, já que, ao mesmo tempo em que constroi ameaças existenciais, provoca um sentimento negativo de insegurança tanto nos migrantes quanto nos cidadãos nacionais. Assim, acaba por, acidentalmente, punir aqueles que desejam proteger (Cepik, 2001).

Apesar de ineficazes para resolver a crise migratória, os discursos securitizadores da migração irregular, a nível doméstico, têm funcionado para elevá-la ao grau de ameaça nacional em alguns países. Tal é constatado pela mudança

de percepção que a população europeia teve ao longo dos anos, tendo, em 2016, mais de 60% dos cidadãos da Itália, Polônia e Hungria concordado com a frase “a maioria dos estrangeiros que querem entrar no meu país como refugiados não o são na verdade. Eles querem vir aqui por razões econômicas ou para tirar proveito do nosso sistema de bem-estar social⁹” (Bilgic; Gasper; Wilcock, 2020, p. 8 tradução nossa). No ano seguinte, 86% da população nativa da UE afirmou estar preocupada com a fronteira externa da OI, o que representa um aumento de 72% ao se comparar com a estatística do ano de 2005 (Bilgic; Gasper; Wilcock, 2020, p. 7). Essa tendência é ainda mais forte entre indivíduos de idade mais avançada, com menos acesso à educação e que habitam em áreas rurais (Medeiros *et al.*, 2019).

Mapeando-se os Estados-membros da UE que mais securitizam as migrações irregulares no âmbito doméstico, é possível inferir que os governos mais à direita no espectro político-ideológico estão inclinados a tratar desse assunto como uma ameaça em razão da grande carga de nacionalismo presente em suas falas (Charotte, 2024). Ainda, percebe-se uma relação estatística negativa significativa

entre o grau de inclinação à extrema-direita de um gabinete e o número de refugiados aceitos no país. Assim, verifica-se que esses países são menos receptivos, tendo 75% dos solicitantes de asilo recebido uma resposta negativa quanto à recepção do *status* de “refugiado” (Medeiros *et al.*, 2019, p. 4), o que os compele a entrar nos Estados de maneira irregular, dado que as ameaças que eles sofrem em seus países de origem são concretas e iminentes, sendo o seu retorno muito mais arriscado à sua integridade física e mental. Portanto, grande parte da crise de migrantes irregulares foi causada pelos próprios países.

Ainda, é preocupante notar que a tendência dos mencionados Estados em securitizar a pauta migratória está rompendo as fronteiras nacionais e adentrando o campo jurídico de OIs de abrangência regional, como é o caso do Parlamento Europeu. Tal se deve ao fato de que seus membros tendem a se posicionar no tópico das migrações irregulares de maneira alinhada com sua preferência ideológica doméstica, cenário esse que se torna alarmante ao se considerar a ascensão de governos de extrema-direita em diversos países da UE. Nesse sentido, durante o período de 2014 a 2019, 33,3% dos discursos sobre migrações irregulares proferidos no âmbito do

⁹ “Most foreigners who want to get into my country as a refugee really aren’t refugees. They want to come here for economic reasons or to take advantage of our welfare systems” (Bilgic; Gasper; Wilcock, 2020, p. 8).

Parlamento Europeu visavam securitizar a pauta, sendo recorrente o argumento da proteção da “nossa” sociedade contra ameaças externas para justificar o fortalecimento da gestão fronteiriça (Krotký; Kaniok, 2021).

Dessa forma, é possível afirmar que um dos principais vetores para o posicionamento político dos Estados dentro do Parlamento Europeu é a ideologia partidária interna, já que a maior parte dos atos de fala securitizadores da migração irregular vêm de países cujo governo se enquadra no espectro da direita, notadamente, as nações da Europa Central e do Leste Europeu, que entraram mais recentemente na OI (Krotký; Kaniok, 2021).

Há, pois, uma predisposição dos membros que entraram na UE apenas no século XXI em seguir as suas diretrizes domésticas em detrimento das normas supranacionais em caso de antinomia — já que, no geral, a questão migratória é considerada um poder estatal fundamental —, fato esse que instaura uma insegurança jurídica e coloca em cheque a funcionalidade da OI (Krotký; Kaniok, 2021). Essa situação se agrava ao se considerar que são esses Estados que detêm os controles migratórios mais restritivos, com políticas de gestão de fronteiras para migrantes irregulares que ferem direitos humanos estipulados em convenções da própria UE, como o princípio da não devolução (*non-refoulement*).

3 O DIREITO COMUNITÁRIO EUROPEU: ENTRE O NEOFUNCIONALISMO E O INTERGOVERNAMENTALISMO

O desejo pela cooperação entre os Estados europeus não é algo recente, tendo sido documentado já no Congresso de Viena, ocorrido no ano de 1815, ainda que não tenha ganhado muita força. No entanto, essa ideia ressurgiu no contexto de pós-Primeira Guerra, inflamada pela ansiedade inicial provocada pela Liga das Nações; todavia, a integração regional só se torna algo concreto no final da Segunda Guerra, com a criação, no ano de 1944, do Benelux — acrônimo dos Estados que a constituíam, quais sejam, a Bélgica, os Países Baixos e o Luxemburgo — caracterizando-se como a primeira união aduaneira europeia (Herz; Hoffman, 2004).

Dessa maneira, tem-se que o contexto de pós-Segunda Guerra propiciou, nas relações internacionais, a ascensão de abordagens que prezam pela coexistência pacífica entre os Estados, os quais passariam a agir não só considerando seus

interesses próprios, mas também de modo a priorizar a cooperação e o institucionalismo como forma de assegurar o mínimo de segurança nas suas interações (Calegari, 2009; Dias, 2016). Inicialmente, os EUA se posicionaram de maneira contrária ao estreitamento de laços entre as nações europeias, perspectiva essa que é rapidamente subvertida com a instauração do conflito leste-oeste na Guerra Fria, passando a fomentar e, até mesmo, financiar a integração naquela região. Dentro desse cenário, o continente europeu se tornou um terreno fértil¹⁰ para a implementação desses ideais em razão da incidência de dois fatores latentes naquele contexto histórico (Machado, 2014).

Primeiro, ressalta-se que, com o término das Guerras Mundiais, a Europa se encontrava devastada financeiramente, já que os investimentos e os custos sociais e monetários foram expressivos para seus países. Com isso, surgiu-se a necessidade de reconstrução, a qual só pode se concretizar com ajuda externa dos EUA¹¹ ao dar início ao Plano Marshall, em 1948, cujo requisito principal para receber o auxílio monetário era a cooperação entre os Estados (Herz; Hoffman, 2004). Segundo, tem-se que a intensificação da globalização também constituiu um importante vetor para a cooperação entre os Estados, dado que a economia se tornou muito mais interdependente, fato esse que demonstra os benefícios da cooperação em detrimento da desconfiança existente no período entreguerras (Dias, 2016).

Dessa maneira, a união dos países europeus não era só necessária, mas também imperiosa para a sua reestruturação nos âmbitos social, econômico, político e jurídico, o que só seria viável através da consolidação de um projeto de integração (Dias, 2016). Nesse sentido, uma disciplina ganha mais destaque, qual seja, a integração regional, que deve ser compreendida como o desenvolvimento de processos de associação entre Estados com o objetivo de formar um sistema comum em face de interesses e valores harmônicos (Diz; Jaeger Junior, 2015).

Nesse sentido, o processo de integração regional que culminaria na consolidação da UE se deu de forma gradual, com períodos alternados de avanço e de

¹⁰ Além das condições favoráveis trazidas pelo final da Segunda Guerra Mundial, é importante observar que, apesar da diversidade étnica-cultural decorrente da história do próprio continente, nota-se a predominância da existência de uma matriz greco-romana e judaico-cristã, o que já dava indícios de um projeto futuro de integração e de unidade cultural na Europa desde a Idade Média (Machado, 2014).

¹¹ A brusca mudança de orientação internacional dos Estados Unidos em relação ao seu posicionamento acerca da integração regional europeia se deu em razão da configuração do conflito leste-oeste. A partir desse momento, a política externa norte-americana passa a perceber a necessidade de uma Europa próspera e unida para fazer frente ao emergente bloco socialista (Herz; Hoffman, 2004).

estagnação, através da sucessão de diversos tratados fundadores. Em um primeiro momento, os dezesseis países que receberam os fundos estadunidenses advindos do Plano Marshall criaram, naquele mesmo ano, a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), que via na cooperação no âmbito econômico como um instrumental hábil para alcançar-se a paz e as liberdades individuais asseguradas na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU). Ainda em 1948, Reino Unido, Holanda, Bélgica, França, Luxemburgo e Portugal assinam o Tratado de Bruxelas, o qual previa a fundação da já dissolvida União Ocidental, que só se concretizou seis anos mais tarde, funcionando, *a priori*, como um apêndice da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) por centrar sua atuação no âmbito da cooperação para a defesa coletiva (Pecequilo, 2014).

Em 1949, é fundado o Conselho da Europa — o qual se encontra em funcionamento até os dias atuais —, com um vasto campo de atuação — desde o âmbito econômico até o âmbito político e cultural. A partir de então, muito da integração europeia se deve aos esforços do estadista Robert Schuman que, ao lado da sociedade civil e do Movimento Europeu, propõe, no ano de 1950, a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), formalizada pelo Tratado de Paris e fundada em 1952. O setor siderúrgico foi o primeiro escolhido para a cooperação especializada, uma vez que, além de representar o processo de industrialização historicamente desenvolvido na Europa desde as Revoluções Industriais, ostenta simbolismo por ser essencial na produção de armamentos, que se tornaram ainda mais relevantes durante a Guerra Fria (Pecequilo, 2014).

Assim, o caráter setorial da CECA demarca a aplicação da teoria funcionalista da integração regional, cunhada por David Mitrany durante as décadas de 1940 e 1950, a qual ganhava inegável destaque à época. Sendo assim, percebeu-se que a cooperação seria mais facilmente atingida caso ela se iniciasse em um setor mais técnico e, posteriormente, transbordasse para o setor político, fenômeno esse conhecido como “*spillover*” (Calegari, 2009). Desse modo, seria necessária uma transferência de parte da soberania estatal para organismos supranacionais para viabilizar a integração em um dado domínio, com a conseqüente garantia da paz. Aqui, é importante frisar que não se trata de superar a soberania dos países — que configura condição imperiosa para a sua existência como tal —, mas sim de compartilhá-la com os demais membros através da gradual delegação de autoridade e funções (Herz; Hoffman, 2004).

Contudo, conforme já mencionado na presente seção, o processo de desenvolvimento da integração europeia não é linear, havendo momentos de estagnação e, até mesmo, retrocesso, que se devem, primordialmente, em razão da sucessão de poder dentro das democracias de seus Estados-membros. Tal se afere durante as décadas de 1960, 1970 e o início da década de 1980, especialmente, com a ascensão da figura de Charles De Gaulle na França, tendo se apresentado como um político que defendia uma confederação intergovernamental na Europa ao invés de uma federação de caráter supranacional (Herz; Hoffman, 2004). Uma das oposições mais simbólicas de De Gaulle ao rumo que o continente estava tomando ocorreu em 1965, com a chamada “crise da cadeira vazia”, ano no qual o Estado francês deixou de comparecer às reuniões do Conselho da União Europeia como forma de protestar contra o ingresso do Reino Unido ao bloco econômico, adiando sua adesão em oito anos (Horspool; Humphreys; Wells-Greco, 2021).

Esse episódio demarcou a intransigência do governo da França em relação à necessária cessão parcial de soberania em favor da OI, sendo responsável pela suspensão da participação francesa no bloco por seis meses consecutivos (Herz; Hoffman, 2004). Paralelamente, é possível notar que, com a estagnação no desenvolvimento da comunidade europeia, houve a ascensão de uma nova abordagem da disciplina da integração regional que ficou conhecida como intergovernamentalismo. Tal teoria assevera que existe uma inegável preponderância dos interesses nacionais dos Estados-membros, os quais visam sempre a maximização do poder (Calegari, 2009).

Partindo dessa perspectiva, a integração regional serviria apenas como um instrumento apto para viabilizar a consecução de objetivos domésticos específicos e comuns aos países, sendo sempre resultado de um cálculo de custo-benefício das possíveis perdas e ganhos ao barganhar dentro de uma instituição. Dessa forma, defende que a comunidade das nações europeias não seria um órgão supranacional, mas apenas um mero agrupamento de Estados com fins puramente econômicos, preservando, pois, sua soberania. Apesar de não excluir a possibilidade da existência de uma entidade supranacional, a abordagem intergovernamental considera que, ao fim e ao cabo, a tomada de decisões e a autoridade central estariam nas mãos dos membros da OI, dado que são eles quem as criam e as controlam (Craig; Búrca, 2020).

Na experiência histórica da UE até o presente momento, as influências do

intergovernamentalismo são percebidas apenas em momentos pontuais e de caráter supletivo, especialmente, no que diz respeito ao Conselho da UE, o qual é considerado o principal órgão decisório da OI. Apesar de não ser puramente uma instituição intergovernamental, recentemente, sua supranacionalidade tem sido questionada pelo fato de ser composta por Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros, os quais, na prática, acabam por privilegiar seus interesses nacionais na incorporação das vontades dos países (Calegari, 2009).

Essa dualidade entre supranacionalidade e intergovernamentalismo no Conselho da UE é exemplificada pelo sistema de deliberação o qual, como regra geral, dá-se por maioria qualificada, sendo necessário o voto de ao menos 55% dos membros do Conselho, que devem representar 65% da população da UE (art. 238, nº 3, alínea a), primeira parte, Tratado da União Europeia, 2012). Tal modalidade de votação constitui um “travão” à intergovernabilidade, dado que os votos dos Estados são valorados em função de sua dimensão territorial e de seu *quantum* populacional, o que significa que os países menores, de forma isolada, não conseguem impor seus interesses nacionais específicos na tomada de decisões, devendo ceder parte de sua soberania em prol dos interesses coletivos. Por outro lado, em assuntos de maior sensibilidade — especialmente, no que tange à política externa —, adota-se o sistema de votação por unanimidade, no qual se percebe maior influência do intergovernamentalismo, uma vez que cada Estado-membro tem poder de veto, o que os possibilita agir de acordo com seus interesses próprios, os quais nem sempre coincidem com os interesses comunitários (Calegari, 2009; União Europeia, 2012)¹².

Após um longo período de reflexos negativos da conjuntura econômica internacional na realidade regional da Europa — a citar as crises do petróleo, o fim do sistema Bretton Woods e a desvalorização do dólar —, além de fatores nacionais — como a recessão e o crescente desemprego no continente —, o processo de integração volta a se intensificar no final da década de 1980, com a entrada em vigor do Ato Único Europeu, o qual instituiu uma série de metas e reformas institucionais para a consagração de um mercado comum europeu até o ano de 1993. A partir desse ato, a integração regional passa a ganhar contornos mais otimistas, uma vez que, em razão

¹² No âmbito do Conselho da UE, existe, também, o sistema de votação por maioria simples e a possibilidade de formação de minoria de bloqueio na maioria qualificada; contudo, ambos foram excluídos da presente análise: o primeiro em razão da sua menor relevância, por limitar-se a aspectos meramente administrativos e procedimentais, não sendo possível aferir sua convergência com os modelos de supranacionalidade e intergovernamentalismo; o segundo foi excluído em razão da sua desconexão com a problemática central deste artigo (União Europeia, 2012).

da articulação das legislações nacionais dos Estados-membros com a política comunitária, começa a incidir de maneira mais incisiva na vida dos cidadãos, de modo com que atividades exercidas em diversos setores econômicos e sociais são, agora, encaradas do ponto de vista comunitário (Pecequilo, 2014).

Nesse contexto, a teoria funcionalista da integração regional — que fora, outrora, deixada em segundo plano para dar lugar ao intergovernamentalismo — recebe uma nova roupagem, desta vez, tratando-se de uma abordagem mais tangível e concreta, notadamente, pelo fato da existência da CECA embasar sua aplicabilidade prática. Consolida-se, pois, a teoria neofuncionalista, que é considerada pela maioria dos doutrinadores como o enfoque mais adequado para analisar-se efetivamente o processo de integração europeu (Craig; Búrca, 2020).

Assim, elabora-se o discurso de que há uma necessidade de transferência parcial da soberania dos Estados para instituições centrais comuns, que pode ser percebido como a primeira grande mudança em relação à teoria funcionalista, que entendia que a integração mais exitosa começaria no plano econômico, não no plano político. Além disso, o neofuncionalismo se baseia na solidariedade de fato entre os membros das OIs, com o objetivo final de formar-se uma federação, a qual deteria a centralidade do processo de tomada de decisões, trabalhando-se com interesses comuns dos países que aderirem a esse sistema (Calegari, 2009).

Outro conceito basilar da teoria funcionalista que volta a ser discutido na teoria neofuncionalista é o *spillover*, entendendo-se que a integração em uma área geraria pressão para integração nas demais esferas (Calegari, 2009). Trata-se de um fenômeno de consolidação gradual, que, no caso europeu, iniciou-se no setor econômico, com a criação da CECA na década de 1950, e evoluiu para o viés social, cultural, político e monetário. Nesse sentido, os anos 1990 representam um catalisador para que a UE se torne, até hoje, o exemplo mais bem-sucedido de integração regional, podendo ser percebida como uma OI singular em razão de seu caráter supranacional. Assim, o fim da União Soviética e a queda do Muro de Berlim propiciaram um cenário favorável para a estabilização do centro e do leste da Europa por meio da cooperação multissetorial, viabilizando, pois, a criação de uma moeda única para o bloco, o que ocorre em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht. Estava fundada, enfim, a UE (Horspool; Humphreys; Wells-Greco, 2021). Com a intenção de construir um sistema autossustentável de Estados europeus,

tornou-se necessário elaborar um complexo jurídico próprio, capaz de se adaptar tanto às novas condições sociais quanto aos padrões de convivência (Dias, 2016). Assim, tem-se a adoção de um Direito Comunitário, o qual, muito embora tenha grande inspiração no Direito Internacional Público, não deve ser confundido com este, já que se distinguem em três princípios basilares: a primazia, a aplicabilidade imediata e o efeito direto (Diz; Jaeger Junior, 2015).

Em primeiro lugar, tem-se que o Direito Comunitário da UE tem como uma de suas principais características a supranacionalidade incondicional e absoluta, já que os Estados que livremente escolheram integrar essa Organização Internacional devem aplicar a norma comunitária no lugar da norma interna em caso de antinomia. Aqui, é interessante ressaltar que não é correto afirmar que os países-membros da UE perdem soberania ao ingressar no organismo, já que eles participam da elaboração desses regramentos, sendo mais adequado falar-se em uma convergência de interesses estatais, o que acaba por reforçar de maneira qualitativa a soberania dos integrantes (Diz; Jaeger Junior, 2015).

Segundo, ressalta-se que a norma de Direito Comunitário se aplica imediatamente aos Estados, adquirindo, portanto, *status* de direito positivado no âmbito interno. Essa peculiaridade do ordenamento jurídico europeu consagra a aplicação da teoria monista em seus membros, pois, uma vez aprovada alguma norma ou regulamentação dentro do âmbito da OI, ela não precisa ser internalizada pelo sistema jurídico interno dos Estados, bastando a sua publicação no Diário Oficial da UE para entrar em vigor. Além disso, ressalta-se a obrigatoriedade da sua aplicação nos casos concretos, o que impossibilita a invocação do interesse nacional ou de regras de direito doméstico — ainda que em matéria de direito constitucional — para que um país se escuse de cumprir a obrigação adquirida pela assinatura do Tratado Constitutivo (Diz; Jaeger Junior, 2015).

Por fim, o efeito direto das normas comunitárias implica na obrigação dos juízes dos países-membros em aplicá-las nas relações entre particulares, entre um particular e o Estado ou entre Estados. Assim, fala-se em efeito direto horizontal, que possibilita ao particular invocar execução dessa regra em seus contenciosos jurídicos; fala-se, também, em efeito direto vertical, que é o cerne deste princípio, já que se pauta na possibilidade de invocar as normas da UE em face dos Estados que as desrespeitam ou não as internalizam devidamente (Diz; Jaeger Junior, 2015).

Com a finalidade de colocar em prática os princípios do Direito Comunitário que regem o ordenamento jurídico da UE, foi assinado o Tratado de Lisboa, em 2007, o qual atribuiu uma importante competência protetiva à OI, qual seja, a de direitos humanos. A fim de instrumentalizar essa nova faceta do bloco, foi criado o Tratado da União Europeia, que dispõe acerca dos valores em que se funda a União, e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o qual disciplina acerca dos procedimentos de sua atuação (Bichara, 2024).

Um dos principais órgãos institucionais da UE responsáveis por assegurar a correta interpretação, aplicação e cumprimento das normas previstas nos tratados acima elencados é o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), o qual é composto por um juiz de cada Estado-membro — com mandato de três anos — e oito advogados-gerais — com mandato de seis anos (União Europeia, 2012). Além dos papéis já mencionados, é relevante salientar a importância do TJUE como uma fonte do direito comunitário, uma vez que, através das teses fixadas em suas jurisprudências sobre os mais diversos assuntos, assegura a evolução do direito europeu e fixa novas balizas para o entendimento das matérias disciplinadas pelos tratados, diretivas e protocolos, convergindo sempre com outros diplomas internacionais de direitos humanos, notadamente, a Carta da ONU (Bichara, 2024).

Destarte, destaca-se a competência do TJUE para sancionar os Estados-membros da Organização que não incorporarem em seu direito interno os princípios supranacionais promulgados na legislação comunitária, bem como os que os violarem. Nessas hipóteses, instaura-se um procedimento de jurisdição contenciosa para apurar a responsabilidade estatal pelo descumprimento dessas normas, observando-se os norteadores processuais da ampla defesa, do contraditório e da boa-fé. Assim, caso reste comprovada a inobservância do ordenamento jurídico europeu, o TJUE prola acórdãos de natureza condenatória, com indenizações a serem convertidas em favor dos nacionais prejudicados ou da própria UE, a depender do caso concreto (Lopes, 2013).

Com base no exposto, afirma-se que o processo de integração regional europeu possui inegável grau de complexidade, oscilando entre momentos de maior influência do intergovernamentalismo e momentos de maior influência da supranacionalidade. Tal oscilação torna-se mais perceptível, por exemplo, nas crises migratórias, as quais, originadas por tensões exógenas, ressaltam as contradições endógenas do direito

comunitário da UE (Herz; Hoffman, 2004), de modo com que os Estados-membros tendem a priorizar seu direito interno, relativizando, pois, o pacto supranacional com o qual concordaram ao ingressar na OI.

4 DESCUMPRIMENTO DE NORMAS SUPRANACIONAIS EM MATÉRIA DE MIGRAÇÕES IRREGULARES E ASILO: O CASO HÚNGARO

Nas seções anteriores do presente artigo, estudaram-se os aspectos securitários e humanitários das redes migratórias, de modo a entender o embasamento teórico que rege a adoção de determinadas políticas públicas e legislações no âmbito doméstico e no âmbito institucional. Sequencialmente, viu-se o desenrolar do processo de integração regional europeu, o qual culminou, em 1992, na fundação da UE com o Tratado de Maastricht. Além disso, foram destrinchados os pilares do direito comunitário, bem como a estrutura do TJUE.

Com base nessa discussão, a presente seção retomará tais informações para aplicá-las na situação das migrações irregulares e do asilo na Hungria — com especial foco às suas condenações pelo TJUE —, verificando-se, dessa forma, a não observância ao princípio da supranacionalidade que guia o direito da UE.

Desde a sua fundação, a UE tem como um de seus objetivos basilares a promoção da livre circulação de pessoas, razão pela qual os Estados-membros devem comprometer-se a construir uma política comum de controle, tanto no que diz respeito às migrações intracomunitárias quanto no que diz respeito às migrações extracomunitárias (Bichara, 2024). Neste último caso, considerando-se o envolvimento de Estados terceiros à OI, as disposições de controle fronteiriço no TFUE — notadamente, os arts. 77, 78 e 79 — assumem contornos principiológicos amplamente inspirados pelos aportes da segurança humana, uma vez que buscam assegurar as garantias fundamentais da Carta da ONU mesmo nas hipóteses de requerimento de asilo político e migração irregular.

O referido controle é operacionalizado através de diretivas¹³ de elaboração do Parlamento Europeu¹⁴ e do Conselho¹⁵, as quais vinculam os Estados-membros da UE (Iten, 2021).

No que tange à política comum de asilo europeia, esta se guia pelo princípio da igualdade de tratamento, pois tem como objetivo primordial a integração entre migrantes extra e intracomunitários, de maneira a sempre respeitar a bagagem cultural de cada um, conforme preconizado pela abordagem da segurança humana. Além disso, a legislação comunitária visa salvaguardar o direito fundamental do reagrupamento familiar e do superior interesse da criança e do adolescente na recepção dos requerentes de asilo, o que impõe uma limitação ao livre arbítrio estatal (Bichara, 2024). Tal assertiva pode ser confirmada pelo art. 5º da Diretiva 2008/115 da UE — a qual, apesar de dispor acerca do procedimento de regresso de migrantes irregulares, já tem seu entendimento estendido à política de asilo por força da jurisprudência consolidada do TJUE (União Europeia, 2008).

Por outro lado, há os migrantes extracomunitários que se encontram em “situação irregular” no território da UE, a qual é definida pelo Parlamento Europeu, por força do art. 3º, nº 2 da Diretiva 2008/115, como

a presença, no território de um Estado-Membro, de um nacional de país terceiro que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições de entrada previstas no artigo 5º do Código das Fronteiras Schengen¹⁶ ou outras condições aplicáveis à entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro (União Europeia, 2008).

Nesse sentido, após a verificação de que uma pessoa se encontra em situação irregular, instaura-se o procedimento de regresso, com vistas a devolvê-la ao seu Estado de origem de maneira segura à sua integridade física e mental. Com o trânsito

¹³ As diretivas consistem em uma das formas que a UE utiliza para exercer suas competências, as quais, por força do art. 288 do TFUE, vinculam os Estados-membros a alcançarem determinados resultados, mas conferindo-lhes certa discricionariedade nos meios empregados. Como regra geral, são redigidas de maneira conjunta pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho no exercício de suas funções legislativas, respeitando sempre o processo legislativo ordinário disciplinado no art. 294 do TFUE (União Europeia, 2012).

¹⁴ O Parlamento Europeu é um órgão da UE que representa a população dos Estados-membros de acordo com a sua densidade democrática, cujos deputados são eleitos por meio de sufrágio direto e universal. Uma de suas principais competências é a elaboração do direito comunitário derivado, através de legislações vinculantes que dão materialidade aos Tratados Constitutivos (Machado, 2014).

¹⁵ O Conselho da Comunidade Europeia — ou, simplesmente, “Conselho” —, conforme mencionado na seção anterior, é um órgão da UE composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros de cada membro, com competência para revisar e aprovar a legislação da OI (Machado, 2014).

¹⁶ O Código de Fronteiras Schengen é um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que disciplina acerca das normas relativas ao controle de pessoas nas fronteiras externas da UE e à ausência de controle nas fronteiras internas (Craig; Búrca, 2020).

em julgado de uma decisão de regresso — através de um ato judicial ou administrativo que declare que certo migrante de país terceiro está em situação irregular, conforme art. 3º, nº 4, Diretiva 2008/115 (União Europeia, 2008) —, origina-se uma obrigação de regresso, a qual confere um prazo de sete a trinta dias para que o migrante retorne voluntariamente ao seu país de origem, nos termos do art. 6º da Diretiva 2008/115 (Iten, 2021; União Europeia, 2008).

Na hipótese de o migrante irregular descumprir o dever de regresso ou de não lhe ter sido concedido prazo para partida voluntária — que pode ocorrer, por exemplo, quando existir fundado risco de fuga, conforme preleciona o art. 7º, nº 4 da Diretiva 2008/115 (União Europeia, 2008) —, instaura-se um procedimento de expulsão, o qual impõe ao Estado-membro o dever de executar a decisão de retorno através da proibição da sua entrada nas imediações da UE por um período a ser definido no caso concreto, que não deve exceder cinco anos, nos moldes do art. 11, nº 2 da Diretiva 2008/115 (União Europeia, 2008).

Ademais, atesta-se a existência de uma segunda medida coercitiva — dessa vez, mais gravosa — que pode ser imposta aos migrantes irregulares em caso de fundado risco de fuga ou quando este entravar a preparação do regresso (União Europeia, 2008, art. 15, nº 1): a detenção. Embora seu procedimento esteja regulado nos arts. 15 a 18 da Diretiva 2008/115, sua definição legal encontra-se em outro diploma jurídico, qual seja, a Diretiva 2013/33. Segundo seu art. 2º, alínea “h”, a detenção deve ser entendida como “qualquer medida de reclusão de um requerente por um Estado-membro numa zona especial¹⁷, no interior da qual o requerente é privado da liberdade de circulação” (União Europeia, 2013b).

No geral, a detenção é uma medida que deve ser utilizada como a *ultima ratio*, somente quando outras provisões coercitivas menos severas forem incapazes de promover o regresso do migrante irregular. Como regra, seu prazo máximo é de seis meses, prorrogáveis por mais doze, conforme art. 15, nº 5 e nº 6 da Diretiva 2008/115 (União Europeia, 2008). Além disso, os migrantes detidos devem ficar em um centro especializado diverso dos estabelecimentos penitenciários, norma essa que é passível de relativização quando houver inesperado e elevado número de migrantes irregulares, de modo a sobrecarregar a capacidade dos centros de detenção, segundo o

¹⁷ Apesar de o termo “zona especial” ser bastante recorrente nas diretivas analisadas no presente artigo, em nenhum momento é feita uma conceituação oficial a seu respeito.

art. 18 da diretiva (União Europeia, 2008).

No entanto, o TJUE já pacificou sua jurisprudência no sentido de mitigar a aplicação da detenção no caso dos migrantes irregulares por entender que uma pena privativa de liberdade é excessiva para alcançar-se o objetivo da Diretiva 2008/115, qual seja, garantir o regresso seguro dos migrantes em situação irregular. Nesse sentido, a referida Corte tem fixado uma tese de despenalização progressiva do direito dos estrangeiros, uma vez que se posiciona de maneira contrária às legislações domésticas dos Estados-membros da UE que estabeleçam detenções arbitrárias a migrantes pelo simples fato de requererem asilo — art. 8º, nº 1 da Diretiva 2013/33 (União Europeia, 2013b) — ou estarem em estada irregular.

Outrossim, tem-se que o art. 4º da Diretiva 2008/115 (União Europeia, 2008) consagra o princípio da supranacionalidade que rege a UE — bem como demonstra a influência da segurança humana na sua construção normativa — ao dispor sobre a primazia da presente diretiva, exceto quando houver norma doméstica mais favorável. Além disso, impõe uma obrigação aos países de não instaurar um sistema de tratamento e proteção aos migrantes e requerentes de asilo menos benéfico do que esse. Dessa maneira, tem-se que a finalidade dessa regra é assegurar a harmonização das legislações internas e da legislação regional (Iten, 2021).

Todavia, conforme discutido nas seções anteriores, as regras jurídicas de um Estado acompanham seus interesses nacionais, estes últimos que, por sua vez, alteram-se com a mudança de espectro político decorrente da natural alternância de poder em uma democracia. Assim, aumenta-se o risco de antinomia entre as normas da UE e as normas dos seus membros, não sendo raros os episódios de desrespeito ao princípio da supranacionalidade em nome da soberania estatal.

Trazendo essas considerações à casuística das migrações, repisa-se que os países cujos governos tendem para a direita possuem regramentos mais severos, influenciados pelo processo de securitização que a pauta sofreu. No entanto, essa perspectiva não está alinhada com a tese defendida pela UE, a qual confere grande proteção aos migrantes, ainda que requeiram asilo ou estejam em situação irregular. Dessa forma, nasce a necessidade de analisar-se o caso húngaro, dado que tal nação vem constantemente maculando o direito comunitário em questão migratória.

Desde a ascensão de Viktor Orbán ao cargo de primeiro-ministro da Hungria, no ano de 2010, percebe-se que a política de governo adentrou no espectro da

extrema-direita, fato esse que é vislumbrado com a intensificação da securitização do processo migratório, a qual é ilustrada pelo rápido decréscimo de número de asilos concedidos a refugiados e pelo endurecimento do controle fronteiriço, através da arbitrária detenção de migrantes irregulares (Töttös, 2023).

Além disso, esse fenômeno também pode ser percebido no progressivo enrijecimento que a legislação migratória húngara tem apresentado. Em 2016, foi promulgado o Ato XCII, o qual permitiu à polícia nacional escoltar migrantes irregulares encontrados dentro de um raio de oito quilômetros da fronteira entre Sérvia e Hungria e da fronteira entre Croácia e Hungria para fora do país sem a necessidade de uma decisão de regresso e sem possibilitar a requisição de asilo. No ano seguinte, com a entrada em vigor do Ato XX de 2017, que, influenciado pela crise migratória, estendeu a permissão de escolta para migrantes que se encontrem em qualquer lugar do território húngaro, que deverão ser conduzidos para a Sérvia ainda que eles não tenham nenhuma relação com o país — muitos deles entraram na Hungria através da Ucrânia e da Romênia — (Töttös, 2023).

Sendo assim, resta evidente que o conjunto normativo húngaro no que concerne às migrações irregulares e aos pedidos de asilo é diametralmente oposto ao que prega o direito comunitário europeu. Nesse tipo de conflito, os pilares da UE orientam os Estados-membros a aplicarem a legislação regional com primazia e de forma imediata, adaptando seus diplomas jurídicos às disposições da OI. Entretanto, constata-se que a Hungria não tem obedecido esse princípio, o que ensejou a instauração do Caso C-808/18 pela Comissão Europeia em desfavor desse país.

Neste caso, o fenômeno da securitização da migração pode ser claramente observado no acórdão condenatório prolatado pela Grande Seção do TJUE no Caso C-808/18, que considerou que a Hungria tem limitado o número de asilos concedidos aos requerentes ao ponto de conceder apenas um *status* de refugiado por dia, além de restringir o procedimento de proteção nacional às zonas de trânsito de Röske e de Tompa, o que consiste em uma prática administrativa cuja finalidade é dificultar o acesso ao país com base em uma burocracia sem qualquer respaldo no direito comunitário da UE (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2020).

Assim, de acordo com o art. 80/J, nº 1 da Lei Relativa ao Direito de Asilo da Hungria, os migrantes devem efetuar o requerimento de asilo integralmente nas zonas de trânsito, não lhes sendo permitido realizá-lo em outra localidade:

O pedido de asilo deve ser apresentado pessoalmente à autoridade competente e exclusivamente na zona de trânsito, salvo se o requerente:

- a) for objeto de uma medida coerciva, de uma medida ou de uma condenação que restrinja a liberdade individual;
- b) for objeto de uma medida de detenção ordenada pela autoridade competente em matéria de asilo;
- c) permanecer legalmente no território húngaro e não pedir para ser alojado num centro de acolhimento (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2020).

Todavia, as duas únicas zonas de trânsito que se encontram em funcionamento na Hungria são as de Röszke e de Tompa, na faixa de oito quilômetros com a fronteira da Sérvia, nos termos do art. 5º, nº 1 da Lei Relativa às Fronteiras do Estado:

Em conformidade com a presente lei, é possível utilizar, no território húngaro, uma faixa de 60 metros a contar da linha da fronteira externa conforme definida no artigo 2º, nº 2, do Código das Fronteiras Schengen, ou dos sinais de demarcação da fronteira, a fim de edificar, de implantar e de explorar instalações destinadas a proteger a ordem na fronteira — incluindo as referidas no artigo 15º/A —, e executar as missões relativas à defesa e à segurança nacionais, à gestão das catástrofes, à vigilância das fronteiras, ao asilo e à polícia migratória.

1, *bis*. A polícia pode, no território húngaro, interpelar os nacionais estrangeiros em situação irregular no território húngaro, no interior de uma faixa de 8 km a contar da linha da fronteira externa conforme definida no artigo 2º nº 2, do Código das Fronteiras Schengen ou dos sinais de demarcação da fronteira, e escoltá-los para lá do portão da instalação mais próxima referida no nº 1, salvo em caso de suspeita de infração.

1, *ter*. Numa situação de crise provocada por uma imigração em massa, a polícia pode, no território húngaro, interpelar os nacionais estrangeiros os nacionais estrangeiros em situação irregular no território húngaro e escoltá-los até ao portão mais próximo referido no nº 1, salvo em caso de suspeita de infração.

Assim, vê-se uma drástica limitação territorial do local onde a proteção internacional pode ser requerida, inclusive, com a possibilidade de escolta para fora do país.

Ademais, outra consequência jurídica da securitização apontada pelo TJUE no Caso C-808/18 diz respeito à prática de detenção generalizada dos requerentes de asilo nas zonas de trânsito de Röszke e de Tompa pelo simples fato de terem apresentado um pedido de proteção, ainda que de forma indireta e velada. Isso porque o sistema de escolta implantado pela Hungria faz com que os migrantes sejam deslocados forçadamente para uma faixa de terra desconhecida por eles, onde a infraestrutura é precária e não atende às condições mínimas para manter seu estado de saúde e integridade física. Além disso, impossibilitados de adentrar no território húngaro, são obrigados a sair do país e buscar refúgio em outro Estado-membro da

UE ou enfrentar demoradas filas na zona de trânsito, onde o risco de ter a denegação de asilo é muito alto (Töttös, 2023).

Dessa forma, percebe-se que a Hungria não tem respeitado sua obrigação de assegurar a liberdade do medo e a liberdade das necessidades dos estrangeiros que buscam refúgio em seu país, pelo contrário, tornam sua situação ainda mais perigosa ao desrespeitar os direitos fundamentais estabelecidos nas citadas diretivas da UE e da Carta da ONU. Apesar de não utilizar o nome “detenção” na circunstância acima narrada, na prática, nota-se o seu enquadramento na já citada definição do art. 2º, alínea “h” da Diretiva 2013/33.

Analogamente, verifica-se uma realidade similar na legislação húngara no que tange aos direitos dos migrantes irregulares, dado que tem sido desenvolvido um procedimento de afastamento e expulsão indiscriminada, que, conforme visto nos Atos XCII/2016 e XX/2017, não precisão da decisão de regresso, tampouco observam o melhor interesse da criança, a vida familiar e a integridade física dos estrangeiros. Nesse prisma, a Hungria também foi condenada no Caso C-808/18 pela remoção indiscriminada dos migrantes em situação irregular, o que demonstra a não observância às normas da Diretiva 2008/115, bem como revela a intenção do governo em classificá-los como uma ameaça nacional.

No Caso C-808/18, ora analisado, nota-se que a Hungria violou diretamente um valor basilar do direito comunitário europeu ao não prezar pela supranacionalidade da norma europeia, aplicando, pois, o seu ordenamento jurídico interno no lugar das diretivas acima mencionadas. Além disso, vê-se um flagrante desrespeito à teoria monista com a qual concordou ao ingressar na OI, uma vez que se recusa a internalizar corretamente as legislações regionais. Ressalta-se que esse é um cenário alarmante, o qual demonstra a volta da teoria intergovernamentalista nos países de extrema-direita, que prejudica diretamente o processo de integração regional ao sobrepor seus interesses nacionais aos interesses comunitários.

Todavia, mesmo após a condenação pelo TJUE, a Hungria não adotou as medidas impostas pelo acórdão do Caso C-808/18 consistentes em fazer valer as disposições das diretivas 2008/115, 2013/32 e 2013/33 no lugar de seu ordenamento jurídico doméstico flagrantemente conflitante com as normas comunitárias. Por essa razão, a Comissão instaurou o Caso C-123/22 (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2024) com o objetivo de iniciar uma execução forçada da condenação e aplicar sanção

pecuniária face à mora do Estado-membro em cumprir as obrigações contraídas pela via judicial. Tal é possível por força da competência atribuída a este órgão da UE por meio do art. 260, n.º 2 do TFUE, o qual, dispõe, *in verbis*:

Se a Comissão considerar que o Estado-Membro em causa não tomou as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal, pode submeter o caso a esse Tribunal, após ter dado a esse Estado a possibilidade de apresentar as suas observações. A Comissão indica o montante da quantia fixa ou da sanção pecuniária compulsória, a pagar pelo Estado-Membro, que considerar adequado às circunstâncias (União Europeia, 2012).

Contrariamente à adaptação da legislação húngara relativa às migrações irregulares e ao asilo aos padrões do direito comunitário europeu exigida pelo acórdão do Caso C-808/18, percebe-se que o país tornou suas disposições ainda mais severas durante os anos de 2020 e 2021, com o advento da pandemia de SARS-COV-2. Dessa forma, o Decreto Governamental 233/2020 e o Ato LVIII, também de 2020, insistem em restringir o direito de requerer asilo, com vistas a desestimular essa prática ao limitá-la a solicitações feitas presencialmente nas Embaixadas da Hungria em Kiev e em Belgrado (Tóttós, 2023).

Dessa forma, nota-se que, apesar da aplicação da sanção judicial, a República Húngara não alterou sua legislação doméstica para receber, em seu direito interno, as normas comunitárias, tendo em vista que o art. 5.º, n.º 1 da Lei Relativa ao Direito de Asilo continua em vigor sem as alterações exigidas pelo tribunal, fato esse trazido nos autos do processo e não rebatido pelo país. Tendo isso em vista, a Quarta Seção do TJUE condenou a Hungria, no acórdão prolatado em 2024 no Caso C-123/22, a uma multa de 200 milhões (duzentos milhões) de euros, montante esse a ser convertido em favor da Comissão Europeia.

Além disso, constata-se que o Estado-membro continuou a descumprir o art. 6.º e o art. 46, n.º 5 da Diretiva 2013/32, os quais dispõem acerca do procedimento de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (União Europeia, 2013a), razão pela qual a Corte instituiu, adicionalmente, uma multa diária no montante de 900.000 (novecentos mil) euros, a ser paga até o dia em que a Hungria der cumprimento ao acórdão do Caso C-808/18. Ainda, por não observar os arts. 5.º, 6.º, 12 e 13 da Diretiva 2008/115, que dizem respeito ao procedimento de regresso dos migrantes irregulares (União Europeia, 2008), impôs-se outra multa diária, desta vez,

no valor de 100.000 (cem mil) euros, também a ser paga até o início da execução do acórdão do caso original (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2024).

Esse comportamento da Hungria de não seguir as normas supranacionais, mesmo após sanção judicial, é particularmente problemático não apenas do ponto de vista dos direitos humanos — uma vez que afronta diversas garantias fundamentais dos indivíduos, conforme amplamente explicitado na presente seção —, mas principalmente sob a égide do direito comunitário europeu. Assim, apesar da divergência ideológica das duas legislações, reforça-se a necessidade de fazer valer o direito coletivo, uma vez que a República Húngara, ao entrar na UE, em 2004, concordou voluntariamente em ceder parte de sua soberania em prol do desenvolvimento da OI, não sendo possível descumprir essa obrigação internacionalmente assumida sob o argumento de defesa do seu interesse nacional, sob pena de colocar em xeque a credibilidade e a utilidade da instituição.

Mutatis mutandis, verifica-se que a falta de comprometimento da Hungria com o direito comunitário em matéria de migrações irregulares já pode ser considerado um fator sistêmico no seu controle fronteiriço. Tal afirmação se baseia no fato de que, no ano de 2019, a Comissão Europeia instaurou o Caso C-821/19 (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2021), cujas razões se fundam em violações extremamente semelhantes ao do Caso C-808/18, tendo, inclusive, respaldo nas mesmas legislações internas húngaras em antinomia com as mesmas diretivas da UE. Neste processo posterior, a Grande Seção do TJUE também condenou o Estado réu pelo descumprimento das normas supranacionais ao restringir o pedido de asilo somente aos requerentes oriundos de países que lhes ofereçam ofensa grave à sua integridade física (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2021).

Outra acusação feita pela Comissão Europeia contra a Hungria no Caso C-821/19 — e que foi acolhida pelo TJUE — pode ser encarada como mais um sintoma da securitização da migração no país. Na alegação em tela, nota-se o fenômeno da “crimigração”, que, conforme já discutido na primeira seção deste artigo, tem suas raízes no Direito Penal do Inimigo, consubstanciando-se como uma forma de desestimular e dificultar o processo migratório através da transferência de sanções por descumprimento de meras formalidades do âmbito administrativo para o criminal. Na situação húngara, percebe-se a criminalização de atividades de organização que prestem assistência aos requerentes de asilo, conforme se depreende da leitura do art.

353-A, nº 1, do Código Penal Húngaro, *in verbis*:

- Nº 1 — Quem exerça atividades de organização com vista a
- a) Permitir dar início a um procedimento de asilo na Hungria por uma pessoa que não está sujeita a perseguição no país de que é nacional, no seu país de residência habitual ou em qualquer outro país pelo qual tenha chegado, devido à sua raça, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social, convicções religiosas ou políticas, ou que não tenha motivos válidos para recear uma perseguição direta, ou
 - b) Ajudar uma pessoa que entre ou resida ilegalmente na Hungria a obter uma autorização de residência, incorre em confinamento, a menos que tenha praticado uma infração penal mais grave (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2021).

Todavia, esse dispositivo legal acaba por inaugurar um tipo penal extremamente abrangente e impreciso, dado que cria uma presunção *iuris tantum* de que os prestadores de atividade de organização que ajudam requerentes a obterem o asilo na Hungria sabem, de antemão, se o pleito preenche ou não os requisitos de admissibilidade do *status* de refugiado e, portanto, estariam sempre agindo dolosamente nesses casos. Ademais, observa-se que o nº 5 do citado artigo traça uma conceituação genérica e extensiva do termo “atividades de organização”, a qual inclui ajudas eventuais efetuadas por pessoas físicas. Veja-se:

- Para efeitos do presente artigo, as atividades de organização incluem, em especial, um dos objetivos a que se refere o nº 1:
- a) A realização de vigilância das fronteiras, na fronteira, ou numa linha de fronteira correspondente à fronteira externa da Hungria nos termos do ponto 2 do artigo 2º do Regulamento 2016/399,
 - b) A elaboração ou a difusão de documentos de informação ou o facto de encarregar terceiros de praticar esses atos e
 - c) A constituição ou a exploração de uma rede (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2021).

Acerca deste artigo, o Tribunal Constitucional Húngaro se manifestou no sentido de que o juiz de direito é o responsável por delimitar o conceito de “atividades de organização” no caso concreto, o que, segundo o TJUE, desencadeia uma grande insegurança jurídica dentro do país, visto que cria o risco da instauração arbitrária de uma ação criminal com base no tipo penal do art. 353-A, Código Penal Húngaro, contra qualquer cidadão que tente oferecer ajuda ou prestar informações aos requerentes de asilo (Tribunal de Justiça da União Europeia, 2021).

Todavia, repisa-se que o artigo ora transcrito não encontra respaldo jurídico no direito comunitário europeu, uma vez que é absolutamente contrário aos arts. 8º, nº

2 e 22, nº 1 da Diretiva 2013/32, os quais encorajam os Estados-membros da UE a ofertarem assistência jurídica aos migrantes requerentes de asilo em qualquer fase do procedimento e por qualquer um, imputando sanções administrativas — e não penais — somente nos casos em que a ajuda esteja provocando riscos à ordem pública ou à segurança nacional (União Europeia, 2013a).

Portanto, verifica-se que o direito migratório europeu, em seu plano extracomunitário, constitui uma relativização da soberania dos Estados-membros, pois, tanto para migrantes em situação regular ou em situação irregular, tem-se diversas diretivas a respeito do controle de fronteiras consonante com os tratados internacionais sobre proteção da população vulnerável, garantindo que elas tenham uma condição digna de vida (Bichara, 2024). Assim, atesta-se que, em caso de não cessão dessa parcela de soberania, o Estado está sujeito à responsabilização pelo TJUE, como foi o caso da Hungria, conforme se detalhou na presente seção.

Infere-se, pois, que o país em tela adota uma percepção que securitiza as redes migratórias no continente, de modo a enxergá-las como uma ameaça a ser combatida através de legislações que vão em desencontro com o ordenamento jurídico europeu. Retrata-se, aqui, um cenário de descredibilidade ao princípio-mor da UE — qual seja, o da supranacionalidade —, o que representa uma conjuntura alarmante para os rumos futuros da OI, uma vez que, mesmo com certo número de condenações internacionais, a Hungria insiste em desrespeitar a organização à qual entrou voluntariamente, seguindo suas diretrizes somente quando lhe convém, o que não deveria ocorrer em razão da imensa insegurança jurídica gerada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa desenvolveu-se em torno da seguinte pergunta: “Em que medida a securitização da migração na Hungria afronta o princípio da supranacionalidade do direito comunitário europeu”? Com a finalidade de responder esse questionamento, analisou-se toda a conjuntura político-jurídica da UE ao longo de sua história, ressaltando-se a problemática das condenações húngaras face ao descumprimento do pilar da supranacionalidade, o qual consiste na expressão máxima da integração regional alcançada atualmente.

Dessa forma, resta evidente que o processo de integração regional da UE —

assim como todos os outros — enfrenta momentos de recessão e estagnação. O impasse da cessão parcial de soberania não surgiu recentemente, podendo ser observado desde os primeiros tratados fundadores da OI, notadamente, no acirramento de crises externas ao bloco, como se verifica, atualmente, no alto fluxo de entrada de migrantes extracomunitários nos Estados-membros.

Nos dias atuais, nota-se que o desrespeito à supranacionalidade não se restringe somente à Hungria, dado que já se percebe essa tendência em outros Estados-membros da UE, notadamente, a Polônia e a Itália, transcendendo, pois, as questões migratórias. Nesse sentido, afere-se que, com a ascensão de diversos governos de extrema-direita no continente, está sendo criada uma conjuntura favorável à volta do intergovernamentalismo, de modo com que a OI em questão pode ser utilizada como um instrumento para legitimar os interesses nacionais dos países envolvidos, deixando-se de lado o interesse coletivo da comunidade.

No entanto, a tendência acima apontada reflete um cenário alarmante para o futuro da integração regional da UE, pois os Estados que voluntariamente concordaram em fazer parte da instituição não podem optar por seguir suas diretrizes somente quando lhes convier. A cessão parcial de soberania por parte dos membros da OI é necessária para a promoção da cooperação intrabloco e, conseqüentemente, para que, de maneira conjunta, possam alcançar objetivos comuns, razão pela qual a supranacionalidade é vital para a sua estabilidade.

No caso das migrações irregulares e dos pedidos de asilo, a UE construiu uma legislação abstrata, regida por princípios cuja base é a abolição de ameaças crônicas à segurança dos indivíduos, mesmo que eles sejam nacionais de países terceiros. Dessa maneira, atribui-se aos Estados-membros uma função de polícia administrativa no controle de seu território, contudo, de modo a sempre respeitar as diretrizes da OI. Todavia, o processo de securitização da migração no território húngaro constitui óbice à plena aplicação do princípio da supranacionalidade, sendo imperiosa a subversão dessa realidade em prol do bom funcionamento da UE.

Sendo assim, espera-se que a presente pesquisa contribua na literatura do tema, especialmente, em razão da conciliação de abordagens da integração regional e da segurança internacional — disciplinas essas associadas às relações internacionais — com os aportes jurídicos do direito comunitário. A utilização de fontes primárias na análise documental institucional e na análise de jurisprudência

buscam, no Estudo de Caso, melhor elucidar a gravidade da problemática trazida.

No entanto, assim como em todos os estudos, este também enfrentou algumas limitações, notadamente, em razão do idioma em que a legislação húngara é disponibilizada, tendo sido possível utilizar somente os diplomas traduzidos no próprio acórdão do TJUE. A partir deste artigo, abrem-se novos caminhos para preencher a lacuna existente na bibliografia em questões que ainda necessitam de aprofundamento, a citar a forma como o processo de securitização ocorre dentro da UE — principalmente, dentro da Hungria — e a dualidade existente entre a soberania estatal e o princípio da supranacionalidade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Laís Azeredo; ROSA, William Torres Laureano da. Securitização, Migração e Refúgio. *In. Temas de Segurança Internacional e de Defesa*. DIGOLIN, Kimberly A; MILANI, Lívia P; SOARES, Samuel A. (orgs.). São Paulo: Ed. Unesp, 2021, p.315-341.

BETTS, Alexander; LOESCHER, Gil. **Refugees in International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BICHARA, Jahyr-Philippe. **A Relativização da Soberania Estatal diante das Migrações Internacionais**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2024.

BILGIC, Ali; GASPER, Des; WILCOCK, Cathy. A necessary complement to human rights: a human security perspective on migration to Europe. **ISS Working Paper Series/General Series**, v. 660, 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.030/09**: Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reservas aos Artigos 25 e 66, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 23 set. 2024.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Rienner, 1998.

CALEGARI, Daniela. Neofuncionalismo e Intergovernmentalismo: preponderância ou coexistência na União Europeia. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, v. 5, n. 2009, p. 91-131, 2009.

CEPIK, Marco. Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas. **Security and Defense Studies Review**, v. 1 Spring 2001.

CHAROTTE, Daphné. The nexus between asylum seekers and defence spending in European NATO member states: a quantitative study of securitisation dynamics. **Defence Studies**, v. 24, n. 2, p. 210-233, 2024.

CRAIG, Paul; BÚRCA, Gráinne de. **EU Law: Text, Cases, and Materials**. Oxford University Press, Seventh Edition, 2020.

DIAS, Luma Teixeira. Do Direito Internacional ao Direito Comunitário: uma análise sob a perspectiva das teorias clássicas de relações internacionais. **Revista do Programa de Direito da União Europeia**, n. 7, p. 29-42, 2016.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; JAEGER JUNIOR, Augusto. Por uma teoria jurídica da integração regional: a inter-relação direito interno, direito internacional público e direito da integração. **Revista de direito internacional: UniCEUB**, v. 12, n. 2, p. 139-158, 2015.

ESTRADA-TANCK, Dorothy. **Human Security and Human Rights under International Law: The Protections Offered to Persons Confronting Structural Vulnerability**. London: Hart Publishing, 2016.

FERREIRA, Susana Raquel de Sousa. Migrações na Fronteira Sul da União Europeia: o Dever de Assistência dos Estados Europeus. **Nação e Defesa**, n. 160, p. 77-93, 2021.

FIGARO, Roseli. A triangulação metodológica em pesquisas sobre a Comunicação no mundo do trabalho. **Revista Fronteiras**, v. 16, n. 2, 2014.

HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HORSPOOL, Margot; HUMPHREYS, Matthew; WELLS-GRECO, Michael. **European Union Law**. Oxford University Press, Eleventh Edition, 2021.

ITEN, Jean-Louis. Droit de l'Union Européenne Relatifs aux Migrants. *In: Direito Internacional e Questões da Atualidade: os direitos dos migrantes*. Coord. BICHARA, Jahyr-Philippe. Natal: Caule de Papiro, 2021.

KROTKÝ, Jan; KANIOK, Petr. Who says what: members of the European Parliament and irregular migration in the parliamentary debates. **European security**, v. 30, n. 2, p. 178-196, 2021.

LOPES, Marcelo Leandro Pereira. O Tribunal de Justiça da União Europeia e a Construção do Direito da União. **Revista Arquivo Jurídico**, v. 1, n.4, p. 38-57, 2013.

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **Direito da União Europeia**. Coimbra: Coimbra Editora, 2ª edição, 2014.

MANGUEIRA, Ana Beatriz da Costa et al. O acolhimento dos refugiados na União Europeia em virtude da securitização da migração na região. **Estudos Internacionais**, v. 7, n. 3, p.63-82, 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. Atlas. São Paulo, 2003.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida et al. Ideology and Immigration Patterns in European Union (1988–2015). **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 72, p. e003, 2019.

PECEQUILO, Cristina. **A União Europeia**: os desafios, a crise e o futuro da integração. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2014.

REIS, Rossana R. BRANCANTE, Pedro H. A "securitização da imigração": um mapa do debate sobre e algumas considerações críticas. **Lua Nova**, n. 77, pp. 73-104, 2009.

ROCHA, Raquel Maria de Almeida. O histórico da segurança humana e o (des)encontro das agendas de desenvolvimento e segurança. **Carta Internacional**, v. 12, n. 3, p. 104–129, 2017.

SOBRINHO, Liton Lanes Pilau; SIRIANNI, Guido; PIFFER, Carla. Migrações transnacionais e multiculturalismo: um desafio para a União Europeia. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 4, p. 1159-1184, 2014.

TÖTTÖS, Agnes. Hungary's Policy and Practice on Illegally Staying Migrants. **Law, Identity & Values**, v. 3, p. 343, 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Caso C-123/22 (Comissão Europeia vs Hungria)**. Quarta Seção, acórdão proferido em 13 de junho de 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202404555&qid=17_31613834666. Acesso em: 14 nov. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Caso C-808/18 (Comissão Europeia vs Hungria)**. Grande Seção, acórdão proferido em 17 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62018CJ0808&qid=1731613432989>. Acesso em: 14 nov. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. **Caso C-821/19 (Comissão Europeia vs Hungria)**. Grande Seção, acórdão proferido em 16 de novembro de 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62019CJ0821&qid=1731613973749>. Acesso em: 14 nov. 2024.

UNDP. **Human Development Report 1994**: New Dimensions of Human Security. New York, 1994.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2008 relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais a países terceiros em situação irregular**. Diário Oficial da União Europeia, 2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115&qid=1731613157489>. Acesso em: 14 nov. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção integral**. Diário Oficial da União Europeia, 2013a. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&qid=1731613336149>. Acesso em: 14 nov. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de julho de 2013 que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional**. Diário Oficial da União Europeia, 2013b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&qid=1731612952521>. Acesso em: 14 nov. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**. Diário Oficial da União Europeia, versão consolidada, 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT>. Acesso em: 14 nov. 2024.

VIETTI, Francesca; SCRIBNER, Todd. Human insecurity: Understanding international migration from a human security perspective. **Journal on Migration and Human Security**, v. 1, n. 1, p. 17-31, 2013.

WAEVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie [org]. **On Security**. New Yorker: Columbia University Press, 1998.